

# CONSEQUÈNCIES INSTITUCIONALS DE LA LIMITACIÓ DEL DEUTE PÚBLIC A LES COMUNITATS AUTÒNOMES I ALS LÄNDER. UNA ANÀLISI COMPARADA DELS MECANISMES DE CONTROL DE L'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA A ESPANYA I ALEMANYA

**M. Mercè Darnaculleta Gardella**

Professora titular de Dret Administratiu de la Universitat de Girona

SUMARI: 1. Introducció. – 2. Marc jurídic europeu i constitucional. – 2.1. El dret de la Unió Europea: especial referència al Pacte d'estabilitat i creixement. – 2.2. Les previsions de l'article 109 de la *Grundgesetz* i de l'article 135 de la Constitució espanyola. – 3. La creació del Consell d'Estabilitat i l'atribució de noves funcions al Consell de Política Fiscal i Financera. – 3.1. Semblances en l'organització, composició i funcionament del Consell alemany i espanyol. – 3.2. Diferències en la posició institucional del Consell i les corporacions territorials implicades a Espanya i Alemanya. – 4. Mesures per garantir la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als *Länder*. – 4.1. Mesures preventives: supervisió pressupostària i advertència de riscos. – 4.2. Mesures correctives: l'aprovació i el seguiment de plans de sanejament de les finances públiques. – 4.3. Mesures coercitives: la regulació d'un estat d'excepció constitucional. – 5. Conclusions. – Bibliografia. – *Resum – Resumen – Abstract*.

---

---

*Article rebut el 29/01/2014; acceptat el 15/04/2014.*

Aquest article ha estat possible gràcies a una estada de recerca a la Universitat de Constança, finançada per l'Institut d'Estudis Autònomic (Resolució GRI/401/2013, de 21 de febrer, per la qual es dóna publicitat a les beques concedides per l'Institut d'Estudis Autònomic durant l'exercici 2012).

## 1. Introducció

Els Estats federals o d'estructura federal de la Unió Europea estan veient com la crisi econòmica i financera en què es troben immersos està tibant al màxim el seu equilibri institucional. La pertinença a la Unió Europea impedeix als estats finançar-se a través dels seus respectius bancs centrals, alhora que els obliga a complir els límits d'endeutament imposats pel Pacte d'estabilitat i creixement,<sup>1</sup> en un context en què la despesa pública esdevé més necessària que mai per mantenir les prestacions d'un malmès Estat social i, segons veus sobradament autoritzades, també per reactivar l'economia.<sup>2</sup>

Com és sobradament conegut, tant Espanya com Alemanya han volgut garantir el compliment de les limitacions imposades per la Unió Europea a la seva autonomia financera introduint en les seves respectives constitucions (en concret, en els articles 109 *Grundgesetz* [GG] i 135 de la Constitució Espanyola [CE]) el principi d'estabilitat pressupostària. El marc jurídic en què ha quedat circumscrit el principi d'autonomia pressupostària impedeix, en concret, que el legislador aprovi uns pressupostos que puguin comportar un augment de l'endeutament.

L'actualitat i la rellevància d'aquest marc jurídic no ha passat desapercibuda per a la doctrina, que ha tractat degudament aquest tema, i ha destacat també la relació existent entre els dos preceptes constitucionals esmentats.<sup>3</sup> Aquesta perspectiva comparada no s'ha fet extensible, això no obstant, en l'anàlisi del desenvolupament legislatiu d'aquestes previsions.<sup>4</sup> Per suplir aquest buit, aquest estudi té per objectiu analitzar, des d'una perspectiva del dret comparat, les repercussions de la

1. Per entendre la incidència de la pertinença a la Unió Monetària Europea en els aspectes vinculats al principi d'estabilitat pressupostària i de limitació del deute públic es poden veure les encertades reflexions de García-Andrade Gómez, J., "La reforma del artículo 135 de la Constitución Española", *RAP*, 187, 2012, pp. 31-66.

2. Amb aquesta afirmació no pretenc entrar en un debat sobre el qual ja s'han pronunciat veus molt més autoritzades que la meua. Em semblen, però, especialment pertinents les reflexions de Costamagna, F., "Can the EU sell its social soul (and legitimacy) to survive? Conditionality and EU social legitimacy", ponència presentada en el Workshop Debt and Financial Regulation in Reaction to the Crisis. Legal Perspectives on Recent Transformations of Public Authority, Heidelberg, 29 de novembre de 2012, cedides per l'autor.

3. Arroyo Gil, A., "La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, pp. 38-47.

4. Així doncs, si bé és cert que hi ha nombroses publicacions que analitzen el desenvolupament legislatiu de les reformes constitucionals, no existeixen estudis recents de dret comparat centrats en els aspectes institucionals del control de la normativa d'estabilitat.

limitació constitucional del deute públic en les comunitats autònomes i els *Länder*, posant l'accent especialment en els procediments, els mitjans d'intervenció i els òrgans encarregats de fer complir els límits de dèficit estructural establerts per la Unió Europea. En concret, s'analitzarà la Llei alemanya de creació del Consell d'Estabilitat per a la prevenció de situacions de crisi pressupostària (*Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*, en endavant *StabiRatG*), en comparació amb les previsions organitzatives i procedimentals de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant LOEPSF).

Aquesta anàlisi permet contrastar el disseny de les relacions entre la Federació i els *Länder*, en el cas alemany, i entre l'Estat i les comunitats autònomes, en el cas espanyol, per garantir el compliment del dret de la Unió Europea. En el primer cas, el control de l'equilibri pressupostari i l'adopció de les mesures per garantir la limitació del deute públic s'atribueixen principalment a un òrgan col·legiat en el qual participen la Federació i tots els *Länder*. En el segon cas, el protagonisme d'aquestes funcions és assumit per l'Estat, i en concret pel Ministeri d'Hisenda, mentre que el paper dels òrgans de participació de les comunitats autònomes és gairebé residual.

## 2. Marc jurídic europeu i constitucional

Abans, però, d'entrar en l'anàlisi de les lleis esmentades, és necessari fer un breu repàs a la prohibició de dèficit excessiu derivada del dret de la Unió Europea i al principi d'estabilitat pressupostària regulat a l'article 109 de la GG i a l'article 135 CE.<sup>5</sup>

### 2.1. El dret de la Unió Europea: especial referència al Pacte d'estabilitat i creixement

La Unió Europea ha demostrat tenir greus dificultats per tal d'aconseguir el compliment dels objectius de coordinació econòmica, finance-

5. La incidència de la prohibició d'incórrer en dèficit excessiu establerta per la Unió Europea en l'ordenament jurídic i en l'economia dels estats membres està explicada de manera molt entenedora per F. Sosa Wagner i M. Fuertes, *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, 2011. Sobre aquests aspectes, vegeu també: A. López Díaz i E. Morán Méndez, "El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda", *Presupuesto y Gasto Público*, 73, 2013, pp. 49-66.

ra i pressupostària acordats en el Tractat de Maastricht. Per reforçar aquesta coordinació i garantir el principi d'estabilitat pressupostària, l'art. 126 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea disposa expressament que "els estats membres evitaran dèficits públics excessius". El mateix precepte conté una regulació detallada sobre les mesures de reacció de la Unió enfront dels incompliments, que es completa en el Protocol número 12 sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu. L'article 1 d'aquest Protocol estableix, com a valors de referència per considerar que el dèficit és excessiu, el 3 per cent en allò relatiu a la proporció entre el dèficit públic i el PIB, i el 60 per cent si es pren en consideració la proporció entre el deute públic i el PIB.

Aquestes regles van ser complementades amb el Reglament 479/2009, de 25 de maig, relatiu a l'aplicació del Protocol sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu; amb l'anomenat Pacte d'estabilitat i creixement, articulat jurídicament en el Reglament 1466/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, i el Reglament 1467/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu. Ambdós reglaments estableixen, respectivament, un seguit de mesures preventives, basades en la supervisió dels pressupostos nacionals i la detecció de situacions de risc d'incompliment, i un seguit de mesures repressives on s'estableixen les sancions previstes en cas d'incompliment.

El Pacte d'estabilitat i creixement ha estat modificat en tres ocasions. La primera modificació va venir derivada de les dificultats d'aplicar les mesures repressives previstes en el primer cas d'incompliment manifest per part de França i Alemanya dels valors de referència establerts per la Unió Europea.<sup>6</sup> En concret, els reglaments esmentats van ser

6. En concret, la Comissió es va veure en la necessitat d'impugnar davant el Tribunal de Luxemburg la inaplicació per part del Consell de les disposicions del Reglament 1467/97 als estats francès i alemany, que havien incorregut en dèficit excessius. El Tribunal es va pronunciar en sentència de 13 de juliol de 2004, assumpte C-27/04, per la qual va anul·lar les conclusions del Consell de 25 de novembre de 2003, ja que, per tal d'evitar l'aplicació de les sancions corresponents, contenien una decisió de suspendre el procediment de dèficit excessiu i una decisió de modificació de les recomanacions adoptades anteriorment pel mateix Consell. Sobre aquesta sentència vegeu: De la Quadra-Salcedo Janini, T., "La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004", *REP*, 126, 2004, pp. 151-176. Alguns dels aspectes més importants del debat obert entorn aquesta qüestió es troben clarament exposats a BREDT, S., "Der europäische 'Stabilitätspakt' benötigt mitgliedstaatliche Verankerung", *EuR*, 40, 2005, pp. 104-111.

modificats pels reglaments del Consell 1055/2005 i 1056/2005, de 27 de juny de 2005. L'objectiu de la reforma va ser flexibilitzar l'aplicació dels valors de referència en casos de crisi econòmica, prenent en consideració les diferents situacions econòmiques dels estats de la Unió.<sup>7</sup>

La segona modificació, de l'any 2011, té per objectiu reforçar la disciplina pressupostària en un context marcat per la crisi econòmica i l'incompliment generalitzat dels nivells de dèficit i deute públics fixats pel Tractat<sup>8</sup>. Aquesta modificació es concreta en un paquet de mesures, conegut com a *Six Pack*, que està format per cinc reglaments i una directiva.<sup>9</sup> Els dos primers reglaments reformen la normativa preexistent, tant en la vessant preventiva com repressiva. En concret, el Reglament 1175/2011 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, modifica el Reglament 1466/97 del Consell, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, i el Reglament 1177/2011 del Consell, de 8 de novembre de 2011, modifica el Reglament 1467/97, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu. Així mateix, el vessant repressiu es reforça amb el Reglament 1173/2011 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, sobre l'execució efectiva de la supervisió pressupostària a la zona de l'euro, que introdueix noves sancions financeres als estats de la UEM, les quals s'aplicaran en una fase prèvia del procediment de dèficit excessiu i amb un enfocament gradual. Juntament amb els tres reglaments esmentats s'aproven dos reglaments més que donen contingut a un nou procediment per evitar i corregir desequilibris macroeconòmics,<sup>10</sup> i una directiva que té per objecte concretar les

7. Sobre aquest tema, vegeu C. Gaitanides, "Der Nationale Stabilitätspakt nach der Föderalismusreform – eine Fiktion?", *NJW*, 43, 2007, pp. 3089-3152, i K. Fassbender, "Der europäische 'Stabilisierungsmechanismus' im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht", *NVwZ*, 13, 2010, pp. 793-856.

8. Vegeu A. Weber, "Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise", *EUZW*, 24, 2011, pp. 929-968.

9. Aquest paquet de mesures ha estat analitzat degudament per C. Antpöhler, "Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung - Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit", *ZaöRV*, 2, 2012, pp. 223-439, i E. Marco Peñas, "Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea. El *Six Pack*", *Revista Española de Control Externo*, 14 (41), 2012, pp. 31-80. Una visió merament descriptiva de les mesures es troba ben sintetitzada a Subdirecció General de Economia Internacional, "El *Six Pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea", *Boletín Económico del ICE*, 3022, 2012, pp. 3-13.

10. Reglament 1176/2011 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, relatiu a la prevenció i correcció dels desequilibris macroeconòmics, i Reglament 1174/2011

obligacions dels estats membres per tal de complir amb els requisits de dèficit i de deute imposats per la Unió Europea.<sup>11</sup>

La tercera modificació té per objecte reforçar els mecanismes anteriors en els estats membres de la zona euro en què s'han detectat riscos d'incompliment de l'estabilitat financera o s'ha incorregut en dèficit excessiu. Amb aquesta finalitat s'han aprovat, respectivament, el Reglament 472/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre el reforçament de la supervisió econòmica i pressupostària dels estats membres de la zona euro, l'estabilitat financera dels quals experimenta o corre el perill d'experimentar greus dificultats, i el Reglament 473/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre disposicions comunes per al seguiment i l'avaluació dels projectes i plans pressupostaris i per a la correcció del dèficit excessiu dels estats membres de la zona euro.

Aquest important paquet de mesures legislatives s'enfronta amb un seguit d'obstacles que en dificulten enormement l'aplicació.<sup>12</sup> En aquest sentit cal prendre en consideració, en primer lloc, les crítiques que provenen d'aquells que consideren discutible que la imposició d'obligacions jurídiques sigui un mitjà efectiu per redreçar els desequilibris econòmics, així com d'aquells que qüestionen la conveniència, en temps de crisi, de mantenir el caràcter prioritari del control del deute.<sup>13</sup> La Unió Europea, lluny de prendre en consideració aquestes

---

del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, relatiu a les mesures d'execució destinades a corregir els desequilibris macroeconòmics excessius a la zona de l'euro. Als efectes de l'aplicació d'aquests reglaments, que estableixen, respectivament, les mesures preventives i repressives per tal de corregir desequilibris macroeconòmics excessius, s'entén per desequilibri qualsevol tendència que dona lloc a una evolució macroeconòmica que afecta o pot afectar adversament al correcte funcionament de l'economia d'un estat membre, de la Unió Econòmica i Monetària o del conjunt de la Unió.

11. Directiva 2011/85/UE del Consell, de 8 de novembre de 2011, sobre els requisits aplicables als marcs pressupostaris dels estats membres.

12. K. Reimer, "Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus", *NJW*, 27, 2012, pp. 905-2000.

13. Comparteix plenament els dubtes expressats per García Roca, "El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento", *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, pp. 40-93. Aquests arguments es poden complementar amb els exposats, des de l'estricta perspectiva de l'Estat social, per J. L. Carro Fernández-Valmayor, J. L., Miguez Macho, L., i M. Almeida Cerrada, "Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y cláusula del estado social", *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2012, pp. 339-349, i Navarro Faure, A., "El Gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia en el gasto público en una hacienda plural", *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, pp. 121-140.

objeccions, ha optat per constitucionalitzar els criteris sobre estabilitat pressupostària amb l'aprovació del Tractat Constitutiu del Mecanisme Europeu d'Estabilitat, que va entrar en vigor el 17 de setembre de 2012, i del Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança a la Unió Econòmica i Monetària, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2013.<sup>14</sup>

Però al marge de les raons polítiques i econòmiques subjacents, també hi ha raons jurídiques i tècniques que expliquen que la Unió Europea no pugui fer complir la regla del dèficit excessiu sense la col·laboració dels estats i de les corporacions territorials implicades. Per començar, la prioritat del control del deute pot tenir com a efecte la vulneració d'altres principis bàsics de l'ordenament jurídic.<sup>15</sup> A més, la Unió Europea no disposa de mecanismes per poder deixar sense validesa els pressupostos dels estats membres contraris al dret europeu.<sup>16</sup> En fi, els mecanismes preventius de supervisió i control dels pressupostos estatals i les mesures correctives es caracteritzen per un barroquisme institucional desmesurat, i els mecanismes sancionadors, o bé són de compliment impossible, o bé són excessius, perquè freguen la vulneració de la sobirania dels estats membres.<sup>17</sup> Malauradament, aquests problemes, en comptes de resoldre's en el nivell estatal, es reproduïxen i s'intensifiquen en gran mesura, especialment en el cas espanyol.

## 2.2. Les previsions de l'article 109 de la *Grundgesetz* i de l'article 135 de la Constitució espanyola

Com és sobradament conegut, alguns estats de la Unió Europea, com Espanya i Alemanya, han volgut fer explícit el seu compromís de con-

14. El primer tractat constitutiu del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE) va ser signat l'11 de juliol de 2011, però no va entrar en vigor a causa de la seva rigidesa. Posteriorment, el 2 de febrer de 2012, es va aprovar un segon tractat, que finalment va entrar en vigor el 27 de setembre de 2012 i que ja es va adequar a les previsions del Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança a la Unió Econòmica i Monetària, signat el 2 de març de 2012 i que va entrar en vigor l'1 de gener de 2013. Sobre aquest aspecte, A. Weber, "Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria", *REDC*, 98, 2013, p. 39-61.

15. Costamagna, F., "Can the EU sell its social soul...", 2012, p. 25.

16. Vegeu García-Andrade Gómez, J., "La reforma...", 2012, p. 40.

17. Especialment discutible resulta la imposició de sancions econòmiques, que poden arribar fins a un 0,2% del PIB, en forma de dipòsit o multa i la intervenció i control dels pressupostos per part d'experts externs, tal com posa de manifest E. Marco Peñas, "Reforma de la gobernanza...", 2012, pp. 31-80.



trolar el deute introduint explícitament en les seves respectives constitucions el principi d'estabilitat pressupostària, si bé amb un abast i una formulació diferents.<sup>18</sup>

La introducció l'any 2009 del principi d'estabilitat pressupostària a l'article 109 GG<sup>19</sup> suposa la culminació d'un procés de reforma constitucional, la denominada "reforma del federalisme" de 2006, que reordena les relacions territorials a Alemanya i que va ser objecte d'una profunda reflexió i anàlisi previs.<sup>20</sup> Sens perjudici del principi d'autonomia pressupostària,<sup>21</sup> la Federació i els *Länder* es comprometen al compliment de les obligacions de disciplina pressupostària imposades per la Unió Europea.<sup>22</sup> En concret, l'article 109.3 GG i l'article 115 GG disposen que tant la Federació com els *Länder* hauran d'equilibrar els seus pressupostos sense recórrer al crèdit. Aquesta regla, que s'imposa estrictament als *Länder*, és més flexible per a la Federació, que té un marge d'endeutament estructural que es xifra en el 0,35 % del PIB.<sup>23</sup>

18. També altres estats han introduït clàusules semblants, com explica Ripollés Serrano, M. R., "La incidencia de la estabilidad financiero-presupuestaria en los ordenamientos constitucionales de la Unión Europea", *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, pp. 106-120.

19. Sobre aquest precepte es poden veure, entre d'altres, els comentaris de H. Kube, "Art. 109 GG". T. Maunz i G. Dürig, G., *Grundgesetz. Kommentar*, Beck, München, 2012; E. Reimer, "Art. 109-113 Grundgesetz"; V. Epping i C. Hillgruber (dirs.), Beck Online-Kommentar GG, 2009 [també a *Grundgesetz. Kommentar*, Beck, München, pp. 1514-1572], i B. Scholl, "Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG", *DÖV*, 63, 4, 2010, pp. 165 i ss.

20. Sobre aquest tema, vegeu A. Arroyo Gil, "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania", *REAF*, 10, 2010, pp. 40-71; U. Häde, "Sobre la reforma del federalismo en Alemania", *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 24, 2009, pp. 479-489; U. Häde, "Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform", *AöR*, 13, 2010, pp. 541-572; R. Sängner, "Déficit fiscal y delimitación constitucional del endeudamiento público en Alemania", *Respublica*, 3, 2011, pp. 31-51; M. Thye, i W. Kluth, *Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz*, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 2010.

21. Aquest principi és reconegut a l'article 109.1 GG, segons el qual "Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig".

22. En concret, l'article 109.2 GG es refereix a les obligacions imposades a l'article 104 del Tractat de la Unió Europea, vigent en el moment d'aprovació d'aquesta reforma constitucional. El tenor d'aquest precepte és el següent: "Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung." Sobre el mateix tema, vegeu: G. Kölling, "Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental Alemana de 2009", *REAF*, 13, 2012, pp. 74-106.

23. No cal dir que existeix nombrosa bibliografia sobre els diversos problemes que planteja aquest precepte. Entre molts d'altres es poden veure G. Deter, "Nationale Nachhaltigkeitss-



En tot cas, ambdues instàncies territorials poden fer front a situacions econòmiques adverses de caràcter conjuntural, sempre que es prevegi una compensació equivalent en períodes de bonança. Amb caràcter excepcional, tant la Federació com els *Länder* poden recórrer a l'endeutament davant catàstrofes naturals o situacions d'emergència que s'escapin del seu control. Finalment, l'article 109.5 GG preveu que les sancions imposades per la Unió Europea per incompliment de la disciplina pressupostària recauran conjuntament en la Federació i els *Länder* amb una relació de 65 a 35, respectivament.<sup>24</sup>

Les previsions esmentades es veuen complementades per l'article 109a GG,<sup>25</sup> que amb la finalitat d'evitar crisis pressupostàries<sup>26</sup> encomana al legislador federal la creació d'un Consell d'Estabilitat encarregat de la supervisió periòdica dels pressupostos. La llei de creació d'aquest consell, que és un òrgan conjunt de les dues corporacions territorials (*gemeinsames Gremium*), també ha de preveure els procediments per determinar l'existència d'una amenaça de crisi pressupostària i els principis per a l'aprovació i implementació de programes de sanejament dels pressupostos en cas de crisi. El precepte esmentat estableix també l'obligació de publicar les decisions i les recomanacions del Consell d'Estabilitat.<sup>27</sup>

---

strategie' und Grundgesetz", *ZUR*, 3, 2012, pp. 157-163; B. Faßbender, "Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer Schuldenbremse für die Länder", *NVwZ*, 2009, pp. 737-741; C. Lenz, "Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz", *NJW*, 2009, pp. 2561-2624; C. Mayer, "Greift die neue Schuldenbremse?", *AöR*, 136, 2011, pp. 266-322, i H. Schliemann, "Von der Schuldenbremse zur Normenbremse", *ZRP*, 2009, pp. 193 i ss.

24. I. Kemmler, "Nationaler Stabilitätspakt und Aufteilung der EU-Haftung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform", *LKV*, 12, 2006, pp. 529-576.

25. Aquest precepte disposa que: "Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),
2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,
3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen".

26. Cal precisar en aquest punt que una situació de crisi pressupostària és aquella en què l'estabilitat pressupostària només es pot aconseguir a través d'un augment del deute públic.

27. Vegeu A. Arroyo Gil, "La cláusula de estabilidad presupuestaria...", 2013, pp. 38-47; E. M., Cordero González, "La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder", *Teoría y Realidad Consti-*

A diferència del cas alemany, la reforma constitucional espanyola es va produir de manera ràpida, sense intervenció d'un procés de reflexió i discussió prèvia i, en tot cas, totalment al marge d'una revisió en profunditat de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes.<sup>28</sup> L'article 135 CE obliga les administracions públiques (cal interpretar que es refereix als poders públics)<sup>29</sup> a adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària. Això no obstant, l'article 135.2 CE permet a l'Estat i les comunitats autònomes incórrer en un cert dèficit estructural, que haurà de ser fixat per llei orgànica, sempre que no superi els marges establerts per la Unió Europea.<sup>30</sup> També en contrast amb el cas alemany, no es prohibeix el recurs al crèdit, sinó que s'estableix que l'Estat i les comunitats autònomes necessiten una autorització legal expressa per emetre deute o contreure crèdit, la devolució del qual té prioritat absoluta en relació amb la resta de despeses. L'existència de catàstrofes naturals, recessions econòmiques o situacions d'emergència també estan previstes com a causes excepcionals, que permeten superar els límits de dèficit estructural i de volum de deute.<sup>31</sup>

---

tucional 29, 2012, pp. 289-324, i, més en concret, S. Thomasius S., "Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang", C. Hetschko, J. Pöhl, H. Pünder, i M. Thye (coords.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, Bucerius Law School Press, Hamburg, 2012.

28. Es poden veure les diverses opinions respecte a això a E. Álvarez Conde, *et al.*, "La reforma del artículo 135 CE", *REDC*, 93, 2011, pp. 159-210. Sobre l'íter parlamentari d'aquest precepte, vegeu específicament M. Bassols Coma, "La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma", *REDA*, 155, 2012, pp. 21-41.

29. M. A. Martínez Lago, "La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas", *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, p. 154. Sobre la incidència en altres nivells d'administració territorial, vegeu: F. de la Hucha Celador, "La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las administraciones públicas", *Crónica Presupuestaria* 1/2013, pp. 242-286; M. L. Esteve Pardo, "El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales", *Anuario de Gobierno Local*, 2012, pp. 153-172, i J. García-Andrade Gómez, "La aplicación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria a las entidades locales", L. M. Cosculluela Montaner, i L. Medina Alcoz (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, Civitas, 2012.

30. Vegeu J. García-Andrade Gómez, "La reforma...", 2012, p. 46.

31. No correspon en aquest punt comentar amb detall el contingut ni els problemes que deriven d'aquest precepte, sobre el qual ja s'han publicat diversos articles i monografies. A títol d'exemple es poden citar els següents: E. Álvarez Conde i C. Souto Galván, *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, IDP-URJC, 2012; F. de la Hucha Celador, "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y

Per concretar les previsions establertes en aquest precepte, l'article 135.5 CE es remet a una futura llei orgànica, que haurà de preveure la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera, regulant la distribució dels límits de dèficit i de deute entre les diverses administracions, la metodologia i els procediments per al càlcul del dèficit estructural i la responsabilitat de cada nivell polític en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.<sup>32</sup> Aquesta participació i, en concret, la de les comunitats autònomes, és especialment rellevant, en la mesura que la concreció dels objectius d'estabilitat pressupostària i dèficit públic pluriennals incideix directament en la seva autonomia pressupostària.<sup>33</sup>

deuda pública", *REDF*, 153, 2012, pp. 21-48; J. M. Domínguez Martínez, i J. M. López Jiménez, "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley*, 7760, 2011; J. García Roca, i M. A. Martínez Lago, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Pamplona, Aranzadi, 2013; A. García-Moncó i R. Falcón y Tella, "La reforma del artículo 135 de la Constitución", *Revista General de Derecho Europeo*, 25, 2011, pp. 5 y ss.; A. Jiménez Díaz, *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*, Instituto de Estudios Fiscales, Documento 3/2012; A. López Díaz, "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España", *REDF*, 157, 2013, pp. 29-35; A. J. Martí del Moral, "La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria", a L. M. Cosculluela Montaner i L. Medina Alcoz (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid, Civitas, 2012, pp. 271-292; M. Medina Guerrero, "La reforma del artículo 135 CE", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 131-164; V. Ruiz Almendral, "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional", *EDE*, 41, 2012; J. Tajadura, "Reforma constitucional e integración europea", *Claves de Razón Práctica*, 216, 2011, pp. 20-28. Per a tots, vegeu: A. Embid Irujo, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012, i J. García-Andrade Gómez, "La adopción de la estabilidad presupuestaria en la Constitución Española", *Ius Publicum*, 3-4, 2013, pp. 1-69.

32. "Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
- c) La responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria".

33. Probablement no ho entengui així el Tribunal Constitucional, a la vista de les sentències 134/2011, de 20 de juliol, i 157/2011, de 18 d'octubre, que consagren la constitucionalitat de la reforma de 27 de setembre de 2011, que introdueix el principi d'estabilitat pressupostària. Sobre aquest aspecte vegeu: M. D. Arias Abellán, "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas", *REAF*, 18, 2013, pp. 126-168; M. Carrasco Durán, "Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas", *REAF*, núm. 18, 2013, pp. 169-206; F. Escribano López, "La autonomía financiera de las comunidades autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *REDF*, 156, 2012, pp. 11-30, i, més en concret, M. Esparza Oroz, "La jurisprudencia

### 3. La creació del Consell d'Estabilitat i l'atribució de noves funcions al Consell de Política Fiscal i Financera

Com ja s'ha avançat, per tal de controlar el creixement del deute públic i cenyir-lo als límits imposats per la Unió Europea i per expressa previsió constitucional, a escala federal a Alemanya i en l'àmbit estatal a Espanya s'han aprovat, respectivament, la Llei alemanya de creació d'un Consell d'Estabilitat per a la prevenció de situacions de crisi pressupostària (*StabiRatG*)<sup>34</sup> i la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF).<sup>35</sup>

Ambdues lleis responen a un origen comú. Per una banda, donen compliment als respectius mandats constitucionals, i per l'altra pretenen superar les deficiències detectades en els mecanismes de disciplina existents en la legislació anterior.<sup>36</sup> En especial, són el resultat de la constatació del fet que la supervisió del seu propi pressupost per part dels *Länder* i de les comunitats autònomes no ha pogut evitar el significatiu augment de l'endeutament d'aquestes corporacions territorials, i per tant, el de la Federació i de l'Estat en el seu conjunt. En la seva concepció, però, es detecta una diferència de partida essencial: la creació del Consell d'Estabilitat (en endavant *StabilRat*) respon a la intenció de mantenir un equilibri entre, per una banda, una supervisió externa i efectiva dels pressupostos i el deute dels membres de la Federació, i per l'altra, el manteniment de la independència econòmica i financera bàsica dels estats membres.<sup>37</sup> La LOEPSF, en canvi, ha

---

dencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria", *Revista Jurídica de Navarra*, 52, 2011, pp. 203-230.

34. Les previsions d'aquesta llei s'han de posar en relació també, entre d'altres, amb els articles 51 i 52 de la Llei general pressupostària (*Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, Haushaltsgrundsätzegesetz o HGrG*). Pel que fa als aspectes merament organitzatius, cal tenir en compte el reglament del Consell d'Estabilitat pressupostària (*Geschäftsordnung des Stabilitätsrates*), publicat a la pàgina web del *StabilRat* ([www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de)).

35. En la mesura que la LOEPSF atribueix diverses funcions de participació i coordinació institucional al Consell de Política Fiscal i Financera, caldrà completar les seves previsions amb els articles de la LOFCA relatius a aquest òrgan i amb el seu reglament de funcionament intern, aprovat per Acord 1/1981, de 20 d'agost.

36. J. Tajadura, *Comunidades Autónomas y déficit público. El desarrollo legislativo del nuevo artículo 135 de la Constitución*, Fundación Ciudadanía y Valores, 2012 [[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1329132892\\_cc\\_aa\\_y\\_deficit\\_publico.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1329132892_cc_aa_y_deficit_publico.pdf)].

37. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen Stabilitätsratsgesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2012, Marg. 1-5.

optat per atribuir un destacat protagonisme al govern estatal, i en concret al Ministeri d'Hisenda, en la supervisió dels pressupostos de les comunitats autònomes. Com es veurà més endavant, la participació de les comunitats autònomes a través del Consell de Política Fiscal i Financera (en endavant CPFF), en comparació amb el model alemany, pot ser qualificada de merament testimonial.<sup>38</sup>

Des d'un punt de vista sistemàtic, tant la *StabilRatG* com la LOEPSF tenen una gran rellevància en el sistema de fonts i, per tant, també en el disseny de les relacions entre la Federació i els *Länder*, per una banda, i l'Estat i les comunitats autònomes, per l'altra. En la mesura que són normes aplicables a totes les corporacions territorials, la seva importància és comparable a la *Haushaltsgrundsatzgesetz*, en el cas alemany, i a la LOFCA, en el cas espanyol.<sup>39</sup>

L'àmbit d'aplicació subjectiu i els mecanismes aplicables per fer efectius els principis constitucionals d'estabilitat pressupostària i control del deute presenten algunes diferències significatives en les dues lleis, que cal prendre en consideració. La *StabilRatG* regula únicament la supervisió i control pressupostari i el control del deute de la Federació i els *Länder*.<sup>40</sup> En canvi, la LOEPSF estén el seu àmbit d'aplicació subjectiva no només a l'administració de l'Estat i les comunitats autònomes, sinó també a les corporacions locals i les administracions de la Seguretat Social (art. 1 LOEPSF).<sup>41</sup> Això no obstant, en aquest treball només es prendran en consideració les previsions institucionals que afecten a la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes.

38. Això no obstant, un cop definit l'àmbit d'aplicació objectiu i subjectiu de la llei i fixat l'obligatori compliment de, entre d'altres, el principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, l'article 10.2 LOEPSF estableix que: "Corresponde al Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de la Administración Local, y respetando en todo caso el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, velar por la aplicación de dichos principios en todo el ámbito subjetivo de la presente ley".

Com encertadament posa de manifest M. D. Arias Abellán, "Estabilidad presupuestaria y deuda pública...", 2013, p. 150, si bé formalment aquesta atribució de les funcions de coordinació al CPFF no vulnera el principi d'autonomia financera, el legislador podria haver optat per introduir mecanismes de coordinació més efectius.

39. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, pp. 1-5; M. A. Martínez Lago, "La ley orgánica...", 2013, pp. 154-156.

40. Les raons d'aquesta diferència de tractament estan clarament exposades a J. García-Andrade Gómez, "La reforma...", 2012, p. 49.

41. M. A. Martínez Lago, "La ley orgánica...", 2013, p. 165.

Per altra banda, d'acord amb el mandat exprés de la GG, la *StabilRatG* atribueix a l'*StabilRat* la funció d'evitar i controlar crisis pressupostàries, és a dir, de controlar i supervisar els pressupostos de manera preventiva per tal que no s'arribi a una situació en què l'estabilitat pressupostària només es pugui aconseguir mitjançant un augment del deute públic. Així mateix, també ha de controlar el compliment del límit general de dèficit estructural establert a l'article 52 de la *Haushaltsgesetz*. La LOEPSF no només pretén articular els mecanismes per fer efectiva l'aplicació del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, sinó que també inclou altres principis, com el de l'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics, a més d'altres regles addicionals, com la relativa al control de la despesa i la de prioritat de pagament del deute.<sup>42</sup>

Finalment, la relació i la intensitat de les mesures per garantir la limitació del deute públic és major en la LOEPSF que en la *StabilRatG*. Ambdues normes preveuen unes mesures preventives, consistents en la supervisió pressupostària i l'advertiment de situacions de risc, i un seguit de mesures correctives que s'articulen principalment a través de l'aprovació i el seguiment de plans de sanejament de les finances públiques.<sup>43</sup> La LOEPSF, com veurem, afegeix també una relació de mesures coercitives, entre les quals s'inclou l'enviament a la comunitat autònoma infractora d'una comissió d'experts del Ministeri d'Hisenda per proposar mesures de caràcter obligatori i la regulació d'un estat d'excepció constitucional, semblant al previst a l'article 155 CE i a l'article 37 GG.<sup>44</sup>

42. M. A. Martínez Lago, "La ley orgánica...", 2013, p. 166.

43. Com sosté A. Arroyo Gil, "La cláusula de estabilidad presupuestaria...", 2013, p. 44, "el Consejo de Estabilidad tiene un carácter preventivo y previsor, carece de eficacia directa o inmediata, al no habérsele otorgado facultad de intervención alguna en la configuración de las decisiones presupuestarias que corresponde adoptar a la Federación o a los *Länder*". Precisament aquest element, que l'autor sembla plantejar de manera crítica, no és sinó el reflex del respecte per l'autonomia financera i pressupostària de les entitats territorials supervisades.

44. Sobre aquest aspecte, vegeu les encertades consideracions crítiques de T. de la Quadra-Salcedo Janini, "¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, pp. 59-68.

### 3.1. Semblances en l'organització, composició i funcionament del Consell alemany i espanyol

Des d'un punt de vista organitzatiu, les semblances entre el Consell d'Estabilitat o *StabilRat* i el Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) són enormes. L'article 1 de la *StabilRatG* i el *Geschäftsordnung des Stabilitätsrates* (*GOStabilRat*) presenten un total paral·lelisme amb l'article 3 de la LOFCA i el Reglament del CPFF. En concret, les normes que regulen la composició i el funcionament d'aquests consells permeten afirmar que estem essencialment davant el mateix tipus d'òrgan.

Ambdós consells estan compostos pels màxims responsables en matèria d'economia, administracions i finances públiques a escala federal o estatal (el ministre de Finances i el ministre d'Economia de la Federació i el ministre d'Hisenda i d'Administracions Públiques de l'Estat espanyol, respectivament) i pels màxims responsables de les finances públiques a escala estatal o autonòmica (els ministres de Finances dels estats federats i els consellers d'Hisenda de les comunitats autònomes).<sup>45</sup> Es tracta, per tant, d'òrgans de participació de caràcter marcadament polític, en què els seus membres, en funció de la seva pertinença, depenen de les instruccions dels respectius governs. Aquests òrgans, però, són al seu torn independents dels dos nivells d'administració territorial, en la mesura que no depenen de les instruccions de la Federació o l'Estat ni dels *Länder* o comunitats autònomes, ni hi estan sotmesos.<sup>46</sup> Això no obstant, a efectes merament organitzatius i de funcionament, s'insereixen en l'organització de l'administració federal o estatal, sense perdre el seu caràcter de *gemeinsames Gremium*, com eloqüentment estableix l'article 109.a GG.<sup>47</sup>

45. Art. 1.1 *StabilRatG*, art. 1.1. *GOStabilRat*, art. 3 LOFCA i art. 2.1 Reglament CPFF.

46. La doctrina alemanya ha volgut fer notar que, això no obstant, l'*StabilRat* en tant que institució és independent i no està sotmès a cap mena d'instruccions. En aquest sentit, H. D. Jarass, "Art. 109 a Grundgesetz", a H. D. Jarass i B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, Kommentar*, München, Beck, 2011.

47. En el cas espanyol, d'acord amb el que disposa l'article 3.2 del Reglament CPFF: "La Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas actuará como Secretaría permanente y Órgano administrativo del Consejo". En el cas alemany, l'article 1.1 *StabilRatG* estableix que "el Consell d'Estabilitat s'insereix en el Govern de la Federació". Al seu torn, l'article 1.6 diu que: "Es crea una secretaria per a l'assistència de les funcions del Consell d'Estabilitat, formada respectivament per un representant del Ministeri de Finances de la Federació i un representant nomenat per la Conferència de Ministres de Finances dels *Länder*". Això no obstant, la doctrina alemanya és unànime a considerar que aquest fet no converteix l'*StabilRat* en un òrgan federal [E. Reimer, "Art. 109-113 Grundgesetz", 2009, Marg. 3]. La



Per exemplificar millor el caràcter conjunt d'aquest òrgan, la presidència de l'StabilRat s'atribueix conjuntament al ministre de Finances de la Federació i al representant de la Conferència de Ministres de Finances dels *Länder*.<sup>48</sup> En el cas espanyol s'atribueix la presidència del CPFF al ministre d'Hisenda, i la vicepresidència, al conseller d'Hisenda escollit entre els seus representants en el Consell.<sup>49</sup>

D'acord amb els seus respectius reglaments de funcionament, els dos consells es reuneixen, com a mínim, dues vegades l'any.<sup>50</sup> En el cas espanyol es preveu que a les reunions del CPFF hi puguin assistir també, a invitació del president, amb veu però sense vot, el secretari d'Estat d'Hisenda, el secretari d'Estat de Pressupostos i Despeses, així com aquells alts càrrecs de l'Administració de l'Estat que es consideri convenient. Igualment, els consellers poden acudir a les reunions acompanyats d'un alt càrrec de la respectiva comunitat o ciutat autònoma, sempre que ho comuniquin amb una antelació mínima de 48 hores.<sup>51</sup> També assisteix a totes les reunions, amb veu però sense vot, el titular de la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local de la Secretaria d'Estat de les Administracions Públiques, que assumeix les funcions de secretari del CPFF.<sup>52</sup> En el cas alemany, en canvi, l'assistència de persones que no són membres de l'StabilRat està més limitada, ja que les reunions d'aquest òrgan són confidencials.<sup>53</sup> A les reunions també hi participa, en exercici de les seves funcions i amb veu però sense vot, la Secretaria de l'StabilRat.<sup>54</sup>

---

seva inserció en el Govern federal respon als costos d'administració, de mitjans materials i personals que assumeix la Federació. Es tracta, però, d'un òrgan conjunt de la Federació i els *Länder* i, fins aquest moment, únic cas de previsió constitucional d'institucionalització organitzativa d'una funció conjunta dels dos nivells territorials d'administració. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, p. 6.

48. Art. 1.2 *StabilRatG* i art. 2 *GOStabilRat*

49. Art. 2.2 del Reglament del CPFF.

50. Art. 1.3 *StabilRatG* i art. 6 Reglament del CPFF.

51. Art. 2.4 i 2.5 Reglament del CPFF.

52. Art. 2.3 Reglament del CPFF.

53. Cadascun dels membres de l'StabilRat pot portar una persona que l'acompanyi, però es preveu expressament que aquesta pot ser exclosa en la discussió de punts concrets de l'ordre del dia (art. 3.1 i 3.2 *GOStabilRat*). En la seva concepció inicial, sembla que el legislador preveia que poguessin participar en les reunions experts convidats, però aquesta previsió no va ser inclosa finalment en el text de la llei. El reglament de l'StabilRat (en concret, l'article 3.3 *GOStabilRat*) ha inclòs finalment la possibilitat de convidar experts, però només per a consultes de punts concrets de l'ordre del dia.

54. Art. 1.6 *StabilRatG*.

Malgrat la majoria numèrica dels *Länder* i les comunitats autònomes en els consells, la Federació i l'Estat tenen una posició reforçada en la presa de decisions de l'StabilRat i el CPFF, respectivament. En el cas alemany, les decisions s'adopten amb el vot favorable de la Federació (que ha de ser atorgat pel ministre de Finances) i una majoria de dos terços dels *Länder*. En el cas espanyol, la primacia de l'Estat s'aconsegueix atribuint al ministre d'Hisenda el mateix nombre del vots de què disposen el conjunt de comunitats i ciutats autònomes que formen part del CPFF, mentre que la resta de membres disposen només d'un vot cadascun.<sup>55</sup>

Tot i aquestes similituds, el sistema de votacions del model alemany presenta una peculiaritat que és clarament significativa de la posició institucional de, per una banda, l'StabilRat en relació amb els seus membres i, per l'altra, la Federació respecte als *Länder*. En concret, per garantir l'objectivitat en la presa de decisions i establir un sistema extern de supervisió dels pressupostos de tots els membres de la Federació, la *StabilRatG* estableix que el membre afectat per les decisions de l'StabilRat no té dret a vot. Per aquesta raó, i atès que sempre com a mínim un dels membres del Consell està sotmès a supervisió, la formació de les majories és diferent en cada cas. L'adopció d'acords canvia especialment si la supervisió recau en la Federació. En aquest cas l'acord s'adopta sense el seu vot, i és suficient la majoria de dos terços dels *Länder*.<sup>56</sup>

També és diferent el règim de publicitat dels dos òrgans. En el cas alemany, i a causa del principi de confidencialitat de les reunions de l'StabilRat, la llei no preveu la possibilitat de fer públics vots particulars que difereixin de la resolució adoptada per aquest òrgan. Només es poden publicar les opinions minoritàries en el cas que serveixin per aclarir alguna part de la resolució.<sup>57</sup> En canvi, les decisions de l'StabilRat i, en particular, els índexs de referència aprovats per aquest consell i les conclusions sobre la situació pressupostària dels seus membres, així com els documents que li serveixen de base, sí que han de ser objecte de publicació. Aquesta publicació, però, no es porta a terme en un diari oficial, sinó que té lloc només a través d'internet

55. Els acords es prenen per majoria de dos terços en primera votació i per una majoria absoluta en segona votació (art. 10.2 Reglament CPFF).

56. Arts. 1.4 *StabilRatG* i 6 *GOSTabilRat*.

57. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, Marg. 12. En contra, R. F. Heller, *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen*, Hamburg, Decker, 2010, Marg. 656.

i, en concret, a la pàgina web del Consell ([www.stabilitaetsrat.de](http://www.stabilitaetsrat.de)). En tot cas, la publicació de les resolucions de l'StabilRat, que es considera un dret subjectiu dels ciutadans,<sup>58</sup> constitueix un important instrument de pressió sobre els membres de la Federació en el compliment de les previsions pressupostàries.<sup>59</sup> Cal tenir en compte que la publicació de les conclusions obtingudes en la seva activitat de supervisió i control dels pressupostos dels membres de la Federació és l'instrument més coactiu a disposició de l'StabilRat per evitar crisis pressupostàries i controlar el deute.<sup>60</sup>

En el cas espanyol no regeix el principi de confidencialitat de les reunions. Per aquest motiu s'estableix que el secretari del CPFF aixecarà una acta de les reunions, que haurà de ser aprovada pel Ple del Consell en la sessió següent.<sup>61</sup> Els acords adoptats pel CPFF en exercici de les seves funcions adoptaran la forma de recomanacions, que s'elevaran al Govern i seran publicades al BOE i als butlletins de les comunitats i ciutats autònomes.<sup>62</sup>

En fi, per assistir a l'StabilRat i al CPFF en l'exercici de les seves funcions i, en concret, per preparar les reunions, es preveu també la creació de grups de treball, que poden estar integrats per funcionaris dels diversos nivells d'administració territorial membres dels respectius consells.<sup>63</sup>

El paral·lelisme entre els consells alemany i espanyol, que, malgrat les peculiaritats esmentades en el sistema de votació i publicitat, és claríssim en termes organitzatius, no s'estén, en canvi, a les seves funcions ni a la seva rellevància institucional en matèria de control de l'equilibri pressupostari i de sostenibilitat financera. Mentre que la *StabilRatG* atribueix a l'StabilRat un paper central en l'exercici d'aquestes funcions, la LOEPSF atribueix al CPFF només un paper de comparsa

58. E. Reimer, "Art. 109-113 GG", 2009, Marg. 8.

59. M. Klopfer, *Verfassungsrecht*, Bd. 1, *Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht*, München, Beck, 2011, Art. 6, Marg. 233.

60. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, Marg. 1-9.

61. Les actes han d'especificar necessàriament les persones assistents, l'ordre del dia de la reunió, el lloc, la data i l'hora de celebració, els punts principals de les deliberacions, així com el contingut dels acords adoptats. També es poden fer constar en l'acta, a petició de qualsevol dels membres del Consell, els vots contraris a l'acord o la inclusió íntegra d'alguna de les intervencions. Així mateix, es pot incorporar a l'acta el vot particular dels membres del Consell que discrepin amb l'acord majoritari (art. 9 Reglament CPFF).

62. Art. 10.2 Reglament CPFF.

63. Arts. 5.2. i 5.3 Reglament CPFF i art. 9 *GOStabilRat*.

en les decisions adoptades pel Ministeri d'Hisenda. Aquest diferent protagonisme es posa de manifest també en l'assignació d'òrgans d'assessorament tècnic a disposició d'ambdós consells. Mentre que la LOEPSF no preveu que cap òrgan tècnic assessori el CPFF en la seva funció de control pressupostari i del deute públic, la *StabilRatG* preveu l'existència de dos òrgans d'assessorament de l'*StabilRat*.

En concret, per tal d'assistir a aquest òrgan en les seves funcions d'avaluació de situacions de crisi pressupostària i, en el seu cas, per acordar els programes de sanejament, es crea una Comissió d'Avaluació (*Evaluationsausschuss*). Aquesta Comissió està formada pel secretari d'Estat del Ministeri de Finances de la Federació i els secretaris d'Estat dels ministeris de Finances dels *Länder*.<sup>64</sup> Així mateix, per tal d'assessorar l'*StabilRat* en la supervisió del compliment del límit general de dèficit estructural es crea un Consell Assessor Independent (*Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates*). Aquest Consell, de marcat caràcter tècnic, està format per experts representants del Deutschen Bundesbank, del comitè d'experts encarregat d'informar sobre l'evolució de l'economia general (*Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), i dels instituts de recerca que participen en la diagnosi social. També formen part d'aquest consell assessor tres experts més, escollits per una duració de cinc anys, a proposta, respectivament, de la Federació, els *Länder* i de les associacions municipals i les organitzacions de la seguretat social més representatives.<sup>65</sup> La valoració d'aquest consell assessor sobre el compliment del límit general de dèficit estructural previst i, en el seu cas, les recomanacions sobre mesures adequades per superar el dèficit financer excessiu són objecte de publicació.<sup>66</sup>

### **3.2. Diferències en la posició institucional del Consell i les corporacions territorials implicades a Espanya i Alemanya**

En clar contrast amb les nombroses similituds existents des d'un punt de vista constitucional entre el model de distribució de poder territorial d'Espanya i Alemanya, que es reflecteixen també en l'òrgan de

64. Art. 10 *GOStabilRat*.

65. Art. 7.2 *StabilRatG*.

66. Arts. 7.3 i 7.4 *StabilRatG*.

participació i control en matèria pressupostària que acabem d'analitzar, les diferències en la posició institucional de l'*StabilRat* i el CPFF en relació amb les corporacions territorials implicades són enormes. Aquestes diferències posen de manifest que, en aquest cas en concret, s'han utilitzat les obligacions assumides per l'Estat espanyol amb la Unió Europea en matèria pressupostària i de control del dèficit públic per tal de justificar un control i una intervenció del Ministeri d'Hisenda que trenca l'equilibri institucional al qual s'havia arribat en l'aplicació del títol VII de la Constitució.<sup>67</sup> Així, mentre que Alemanya ha articulat un règim propi de mesures preventives i correctives, l'aplicació de les quals s'atribueix a l'òrgan conjunt de participació de la Federació i els *Länder*, Espanya ha decidit traslladar gairebé de forma mimètica l'esquema de mesures i de relacions previst per la Unió Europea respecte als estats membres, i atribuir la responsabilitat del seu compliment al Ministeri d'Hisenda.<sup>68</sup>

Amb aquesta decisió, la LOEPSF presenta diversos aspectes crítics que, en canvi, no són predicables de la *StabilRatG*. En primer lloc, la LOEPSF reproduïx la complexitat i el barroquisme de la legislació europea, que, com ja s'ha comentat amb anterioritat, constitueix una de les principals raons que dificulten la seva aplicació i que, evidentment, està concebuda per a una organització supranacional que fiscalitza els comptes dels estats membres i no per ser aplicada en el si d'un Estat compost.

En segon lloc, enfront del caràcter extern del control pressupostari previst en el model alemany, en què un òrgan col·legiat supervisa tant els pressupostos de la Federació com els dels *Länder*, el cas espanyol es basa en un autocontrol dels pressupostos estatals i un control estatal dels pressupostos autonòmics que implica, a més, que diverses de les mesures correctives i, en tot cas, el conjunt de les mesures coercitives previstes a la LOEPSF només s'apliquin a les comunitats autònomes i no a l'Estat. En el model alemany, en canvi, el conjunt de mesures previstes a la *StabilRatG* són aplicables tant a la Federació com als *Länder*.<sup>69</sup>

67. En aquest sentit, comparteixo plenament l'opinió de C. Viver Pi-Sunyer, "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *REAF*, 13, 2011 pp. 146-185.

68. M. Carrasco Durán, "Estabilidad presupuestaria...", 2013, p. 192.

69. Cal comparar, en aquest sentit, els articles 18 a 26 de la LOEPSF amb els articles 2 a 5 de l'*StabilRatG*.

Finalment, també és criticable el limitat paper atribuït per la LOEPSF al CPFF, en comparació amb el protagonisme de què gaudeix l'StabilRat<sup>70</sup>. En concret, com es veurà amb més detall tot seguit, l'StabilRat és l'òrgan encarregat de supervisar els pressupostos de la Federació i dels *Länder*, d'establir els valors a partir dels quals es considera que hi ha una amenaça de crisi pressupostària i, en cas de crisi, d'acordar i tramitar el programa de sanejament corresponent.<sup>71</sup> En el cas espanyol, en canvi, el paper del CPFF en aquests aspectes és merament consultiu, en el millor dels casos, per no dir purament testimonial. En concret, la seva participació activa es limita a l'emissió d'un informe no vinculant sobre la determinació dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic fixats pel Ministeri d'Hisenda i a la verificació de l'adequació dels plans de sanejament de les comunitats autònomes als objectius esmentats; també es preveu que el CPFF sigui informat de les decisions adoptades pel Ministeri d'Hisenda sobre el grau de compliment de les comunitats autònomes respecte als objectius d'estabilitat pressupostària, deute públic i limitació de la despesa, el risc d'incompliment per part d'alguna de les comunitats autònomes o els informes de seguiment dels plans economicofinancers i els plans de reequilibri.<sup>72</sup>

Aquestes diferències deriven, evidentment, de la diversa redacció de les clàusules constitucionals de limitació del deute públic a Espanya i Alemanya.<sup>73</sup> Les raons de fons cal buscar-les, però, per una banda, en el discurs polític articulat els darrers anys a Espanya entorn del caràcter

70. En aquest sentit, cal tenir en compte, a més, que els punts 3.2.a) i f) de la LOFCA atribueixen al CPFF, respectivament, la coordinació de la política pressupostària de les comunitats autònomes amb la de l'Estat i la coordinació de la política d'endeutament.

71. Segons la *StabilRatG*, les funcions del StabilRat consisteixen en la supervisió periòdica dels pressupostos de la Federació i dels *Länder* (art. 3) i en l'acord i la tramitació d'un programa de sanejament en casos de crisi pressupostària (art. 5). A més d'aquestes dues funcions primordials, cal prendre en consideració també les altres funcions assignades pel legislador federal a aquest òrgan. En concret, són la supervisió de la reducció del dèficit d'aquells estats que han rebut garantia d'ajuts a la consolidació fiscal (art. 4 de la *Konsolidierungshilfengesetz*), l'assistència per a la coordinació pressupostària dels plans pressupostaris i financers de la Federació, els *Länder* i els municipis (art. 51 de la *Haushaltsgrundsatzgesetz*) i la discussió dels informes dels estats de l'est sobre l'evolució de l'ampliació de les seves infraestructures (art. 11 de la *Finanzausgleichgesetz*).

72. Arts. 15 a 25 de la LOEPSF.

73. Clàusules que preveuen, en un cas, la participació dels òrgans de coordinació institucional entre les administracions públiques en matèria de política fiscal i financera en les decisions relatives a l'estabilitat pressupostària, i en l'altre, la creació de l'StabilRat com a òrgan encarregat de la supervisió i control de les crisis pressupostàries (arts. 135.5 CE i 109a GG).

marcadament incomplidor de les comunitats autònomes respecte als límits de deute públic i, per altra banda, en les crítiques al desmesurat paper del CPFF en la determinació del contingut de la reforma del sistema de finançament de les comunitats.<sup>74</sup> En tot cas, el protagonisme que atribueix la LOEPSF al Ministeri d'Hisenda en l'articulació del control pressupostari i del deute públic de tots els nivells d'administració territorial impedeix que el control dels pressupostos de l'Estat es porti a terme amb garanties d'objectivitat i dificulta la participació de les comunitats autònomes en algunes decisions bàsiques per al manteniment de la seva autonomia financera.<sup>75</sup> Una decisió d'aquesta mena és, en tot cas, exemplificativa del marcat caràcter recentralitzador de la legislació estatal espanyola encaminada a controlar el deute públic.<sup>76</sup>

#### 4. Mesures per garantir la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als *Länder*

Malgrat les diferències entre la *StabilRatG* i la LOEPSF quant a les mesures previstes per a la limitació del deute públic, el legislador alemany i espanyol han previst que el control pressupostari de les comunitats autònomes i els *Länder* es divideixi en quatre etapes marcadament diferenciades. Les dues primeres etapes s'integren en les mesures de caràcter preventiu i consisteixen en: a) l'observació de la situació pressupostària, i b) la constatació d'una crisi pressupostària o d'un risc d'incompliment dels objectius pressupostaris. Les dues segones etapes s'integren dins les denominades mesures correctives i comporten: a) la formulació d'un programa de sanejament (consistent, en el cas espanyol, en un pla economicofinancer o un pla de reequilibri, segons si l'incompliment afecta l'objectiu d'estabilitat pressupostària o el dèficit

74. Així, mentre que l'*StabilRat* és un òrgan de nova creació, el CPFF té ja una trajectòria de funcionament de més de trenta anys, que l'ha fet mereixedor d'opinions de tota mena. Vegeu a aquest respecte: J. Calvo Vérges, "El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de financiación autonómica", *Crónica Tributaria*, 139, 2011, pp. 7-43. Atenent, però, a la primera de les raons esmentades, cal dir que també a Alemanya han estat els *Länder* (i en concret Berlín, Bremen, Schleswig-Holstein i Saarland) els que han incorregut en situacions de crisi pressupostària, i això no ha impedit que el legislador sotmeti a també la Federació als mateixos controls pressupostaris previstos per als estats federats.

75. L'afectació que ha patit l'autonomia financera de les comunitats autònomes com a conseqüència d'aquestes mesures ha estat degudament analitzada per M. Carrasco Durán, "Estabilidad presupuestaria...", 2013, pp. 169-206.

76. C. Viver Pi-Sunyer, "L'impacte de la crisi...", 2011, pp. 146-185.



estructural) i b) la supervisió del compliment del programa o programes acordats. La legislació espanyola, a més, incorpora un seguit de mesures coercitives per al supòsit que alguna de les comunitats autònomes no adoptessin les mesures correctives pertinents.<sup>77</sup> En els epígrafs següents s'exposaran detalladament cadascuna d'aquestes etapes, analitzant de forma comparativa les previsions de la legislació alemanya i espanyola.

#### **4.1. Mesures preventives: supervisió pressupostària i advertència de riscos**

La primera etapa en matèria de control de l'estabilitat pressupostària i de limitació del deute públic consisteix en l'observació de la situació pressupostària de cadascuna de les corporacions territorials implicades.

En el cas alemany, la supervisió i el control periòdic dels pressupostos de la Federació i els *Länder* s'atribueix l'*StabilRat*. Des d'una perspectiva temporal, aquesta supervisió afecta tant la situació actual com la previsió pressupostària futura dels dos nivells d'administració territorial esmentats. Des d'una perspectiva subjectiva, la supervisió recau de forma individualitzada sobre cadascun dels *Länder* i sobre la Federació. En canvi, queden exclosos de la supervisió els pressupostos de les entitats locals i dels organismes de la Seguretat Social.<sup>78</sup> Des d'una perspectiva material, la documentació sobre la qual recau la supervisió es concreta en un informe que ha de presentar cadascuna de les corporacions territorials a l'*StabilRat* a mitjans de setembre de cada any i que ha de contenir: una representació a través dels indicadors corresponents de l'estat de deute, del deute estructural, de la quota de finançament, de la situació pressupostària actual i de la planificació financera; la declaració del grau de compliment dels límits de deute establerts constitucionalment, així com una projecció de les previsions de l'evolució pressupostària a mitjà termini.<sup>79</sup> La determinació dels valors límit per a cadascun dels indicadors esmentats, la superació dels quals comporta l'existència d'una amenaça de crisi pressupostària, correspon

---

77. Sobre les mesures preventives i coercitives introduïdes a la legislació espanyola vegeu: M. D. Arias Abellán, "Estabilidad presupuestaria y deuda pública...", 2013, pp. 126-168.

78. H. D. JARASS, "Art. 109a GG", 2011, Marg. 4.

79. Art. 3 *StabilRatG*.

a l'StabilRat. L'article 4.1 de la *StabilRatG* estableix que aquest òrgan pot establir uns llindars diferents per a la Federació i els *Länder*.

En el cas espanyol, la determinació dels objectius generals d'estabilitat pressupostària i de deute públic per al conjunt d'administracions públiques, així com dels objectius particulars per a les comunitats autònomes, s'estableix a partir d'un procediment complex que, sorprenentment, se superposa temporalment amb el denominat "semestre europeu".<sup>80</sup> En el primer semestre de cada any, el Govern, mitjançant acord del Consell de Ministres i a proposta del ministre d'Hisenda i d'Administracions Públiques, ha de fixar els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic. Per a la fixació d'aquests objectius es tindran en compte l'informe del CPFF, que serà objecte de publicació, l'informe d'avaluació de la situació econòmica elaborat pel Ministeri d'Economia i Competitivitat, i les recomanacions i opinions de la Unió Europea sobre el Programa d'estabilitat d'Espanya. L'acord del Consell de Ministres s'ha de remetre a les Corts Generals per a la seva aprovació.<sup>81</sup> Un cop aprovats per les Corts Generals els objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic per al conjunt d'administracions públiques, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, previ informe del CPFF, fixarà els objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic de cadascuna de les comunitats autònomes.<sup>82</sup> La supervisió i el control periòdic dels pressupostos de les administracions públiques i, en concret, l'adequació d'aquests pressupostos als objectius d'estabilitat, de deute i a la regla de control de la despesa s'atribueix al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que n'ha d'informar el Govern i el CPFF a través d'un informe que serà objecte de publicació.<sup>83</sup> L'informe sobre el grau de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, de deute públic i de regla de la despesa recau sobre tots

80. L'article 121.2 del TFUE estableix, com a mecanisme central de coordinació de la política de supervisió pressupostària, l'anomenat semestre europeu per a la coordinació de les polítiques econòmiques. Aquest mecanisme es troba actualment regulat a l'article 2 del Reglament 1175/2011 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2011, de supervisió. Molt resumidament, aquest precepte disposa que, durant els mesos de gener a març de cada any, la Unió Europea ha de determinar les seves previsions de creixement i durant els mesos d'abril a juny ha de supervisar els objectius pressupostaris a mitjà termini i els programes d'estabilitat i convergència dels estats membres, per tal que aquests, en el semestre següent, puguin prendre les decisions internes en matèria de política econòmica i pressupostària.

81. Art. 15 LOEPSF.

82. Art. 16 LOEPSF.

83. Art. 17 LOEPSF.

els nivells d'administració pública: estatal, autonòmica i local. Aquesta forma de supervisió suposa un control extern dels pressupostos de les comunitats autònomes sobre el qual aquestes gairebé no hi tenen res a dir i, en canvi, es limita a ser una mesura d'autocontrol per part de l'Estat. El desequilibri de la posició dels dos nivells d'administració territorial és notable,<sup>84</sup> més encara si es té en compte l'opacitat i el grau de desconeixement dels experts sobre l'encert en la determinació dels objectius i els límits vinculats a l'estabilitat pressupostària i el deute públic.<sup>85</sup>

Encara dins les mesures preventives, la segona etapa en matèria de control de l'estabilitat pressupostària i de limitació del deute públic consisteix en la constatació d'una crisi pressupostària, en el cas alemany, o d'un risc d'incompliment dels objectius pressupostaris, en el cas espanyol.

L'article 4.2 de la *StabilRatG* preveu dos mecanismes diferents per a l'advertiment i la verificació de l'existència d'una amenaça de crisi pressupostària. El primer dels mecanismes consisteix en el fet que és el mateix membre de la Federació (sigui la Federació mateixa o un dels seus *Länder*) afectat per una amenaça de crisi pressupostària el que ho posa de manifest a l'*StabilRat*. El segon mecanisme suposa que sigui l'*StabilRat* qui, constatant que els índexs presentats per algun dels membres de la Federació sobrepassa els valors límit establerts o que la projecció a mitjà termini de la planificació pressupostària fa preveure que els superaran, declara l'existència d'una amenaça de crisi pressupostària.<sup>86</sup> A la pràctica, aquesta avaluació no la fa el mateix *StabilRat*, sinó que es delega en un òrgan més tècnic, com és el Comitè d'Avaluació (*Evaluationsausschuss*), previst a l'article 10 del *GOStabilRat*. L'informe de l'*Evaluationsausschuss* es presenta a l'*StabilRat* per tal que aquest determini si existeix o no una amenaça de crisi pressu-

84. Aquest desequilibri és més manifest encara si es compara amb el procediment de fixació negociada entre el Ministeri d'Hisenda i les comunitats autònomes dels objectius de dèficit establert en la legislació anterior. Sobre aquest aspecte, vegeu: M. Carrasco Durán, "Estabilidad presupuestaria...", 2013, p. 188.

85. Adverteix sobre aquest aspecte: M. A. Martínez Lago, "La ley orgánica...", 2013, pp. 175 i ss. Més crític es mostra encara K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, Art. 4 Marg. 3, quan afirma que: "Gewissermaßen unter dem 'Schleier des Nichtwissens' (J. Rawls) werden Kriterien festgelegt, von denen die Betroffenen nicht (sicher) wissen, ob sie zu ihren Gunsten oder Lasten wirken werden".

86. G. Henneke, "Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat. Verfassungsvorgaben, gesetzliche Ausformung, verabschiedete Kennziffern und Schwellenwerte", *NdsVBl*, 2010, pp. 313-318.

postària. Aquesta decisió és jurídicament vinculant per al membre de la Federació afectat, tant si es tracta de la Federació com de qualsevol dels *Länder*, de manera que no es permet cap negociació política.<sup>87</sup>

Per la seva banda, l'article 10 de la LOEPSF estableix que, en cas d'advertir un risc d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute o de la regla de despesa de les comunitats autònomes, el Govern, a proposta del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, formularà una advertència motivada a l'administració responsable, prèvia audiència a aquesta administració. L'advertència es comunicarà al CPFF i es farà pública per al coneixement general. L'administració advertida (que, segons la redacció literal de l'article 19, només podrà ser l'administració autonòmica o la local, però no l'administració estatal), disposarà d'un mes per adoptar les mesures necessàries per evitar el risc. Aquestes mesures seran comunicades al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, que haurà de valorar si són suficients per evitar el risc i n'haurà de controlar l'aplicació efectiva.<sup>88</sup>

Així, mentre que la legislació alemanya preveu que tant la Federació com els *Länder* poden ser advertits públicament del seu incompliment per part de l'*StabilRat*, la legislació espanyola regula només els advertiments públics del Govern estatal respecte a eventuais incompliments de les comunitats autònomes, reproduint internament l'esquema de relacions previst pel dret europeu entre les institucions de la Unió Europea i els Estats.

#### 4.2. Mesures correctives: l'aprovació i el seguiment de plans de sanejament de les finances públiques

Les mesures correctives previstes a la legislació alemanya en cas d'amenaça de crisi pressupostària es troben regulades a l'article 5 *StabilRatG*. Segons aquest precepte, en el cas que l'*StabilRat* determini l'existència

87. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, Art. 4.2, Marg. 5.

88. Aquest precepte presenta un enorme paral·lelisme amb l'article 121.4 TFUE, que regula la possibilitat que la Comissió dirigeixi una advertència de risc d'incompliment dels objectius pressupostaris als estats membres. Aquest precepte estableix també que el Consell, per recomanació de la Comissió, podrà dirigir les recomanacions necessàries a l'Estat membre de què es tracti. A més, el Consell, a proposta de la Comissió, podrà decidir fer públiques les seves recomanacions. A causa de la reticència del Consell de fer efectiva l'aplicació d'aquest precepte, l'article 6 del Reglament 1175/2011, de supervisió, estableix diverses mesures de pressió de la Comissió per tal que el Consell acabi adoptant les recomanacions previstes.

d'una amenaça de crisi pressupostària per a la Federació o per a un *Land* en concret, ha d'acordar amb aquest un programa de sanejament. Per tal de respectar al màxim el principi d'autonomia financera, la corporació territorial incomplidora pot proposar de manera unilateral el programa de sanejament. Això no obstant, el programa ha de ser acordat amb l'StabilRat, de manera que si aquest considera que les mesures proposades per la Federació o el *Land* són inadequades o insuficients pot proposar una modificació del programa que intensifiqui el sanejament. El programa de sanejament s'acorda per un període de cinc anys, tot i que, amb caràcter excepcional, es poden acordar programes d'una duració més àmplia o més reduïda.<sup>89</sup> Els programes han de contenir mesures tendents a la reducció gradual de la utilització neta de crèdits i han d'incorporar mesures de sanejament adequades, que puguin ser assumides per la corporació corresponent amb les competències de què disposa.

El programa de sanejament ha de ser executat per la Federació o el *Land* incomplidor, sota la seva responsabilitat. Ara bé, la supervisió d'aquest programa correspon a l'StabilRat, que ha de ser informat cada mig any sobre el compliment de les previsions de reducció de la utilització neta del crèdit. En cas que l'StabilRat detecti una desviació dels objectius marcats en el pla, avaluarà conjuntament amb la Federació o el *Land* afectats la necessitat d'introduir mesures addicionals. Així mateix, si l'StabilRat considera que la implementació de les mesures aprovades en el pla és inadequada o insuficient, podrà requerir la intensificació del sanejament dels pressupostos. En cas que, un any després d'efectuat aquest requeriment, la Federació o el *Land* segueixi incomplint les recomanacions de l'StabilRat, aquest podrà reclamar una intensificació dels esforços per aconseguir un pressupost sanejat. A banda d'aquest nou requeriment, que serà publicat per al seu coneixement públic, no es preveu cap altra mesura d'intervenció ni es preveuen tampoc sancions concretes, ja que es considera que això podria vulnerar l'autonomia financera dels *Länder*.<sup>90</sup> En tot cas, la no-cooperació dels *Länder* en la introducció de mesures de sanejament té com a conseqüència indirecta la impossibilitat d'accedir a ajuts de la Federació en cas d'estat d'emergència.<sup>91</sup>

89. G. Henneke, "Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat", 2010, p. 318.

90. K. von Lewinski, *Gesetz zur Errichtung...*, 2012, Art. 5, Marg. 4.

91. R. Schmidt, "Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen des zweiten Föderalismusreform", *DVBl*, 20, 2009, p. 1284.

Un cop transcorregut el termini del programa de sanejament, l'StabilRat avaluarà de nou la situació pressupostària de la Federació o del Land afectat. En el cas que, malgrat la implementació completa del programa de sanejament acordat, es mantingui encara l'amenaça de crisi pressupostària, caldrà acordar un nou programa de sanejament. La doctrina alemanya considera que aquesta aparentment insatisfactòria solució al comportament insolidari d'un membre de la Federació és una conseqüència del reconeixement constitucional de l'autonomia financera.<sup>92</sup> A més, es tracta d'una mesura inapropiada si es considera que la situació de crisi pressupostària no deixa de ser una situació que incideix principalment sobre la corporació territorial afectada, que en cas de trobar-se en una situació d'emergència no podrà rebre, com s'ha dit, cap mena d'ajut de la Federació.<sup>93</sup>

En el cas espanyol, les mesures correctives es troben regulades en els articles 20 a 24 de la LOEPSF, que també preveu l'aprovació i seguiment de programes de sanejament en forma de plans econòmicofinancers i plans de reequilibri, segons si l'incompliment afecta l'estabilitat pressupostària, l'objectiu de deute o la regla de la despesa, per una banda, o el dèficit estructural, per l'altra. Prèviament, però, s'estableixen dues mesures de pressió addicional a les comunitats autònomes, anomenades "mesures automàtiques de correcció". En concret, en cas que el Govern constati l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de la despesa, es limita automàticament la possibilitat de les comunitats autònomes de concertar operacions d'endeutament, rebre subvencions estatals o subscriure convenis amb l'Estat. Aquestes operacions requereixen, respectivament, autorització de l'Estat o un informe favorable del Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques.<sup>94</sup>

Mentre que les mesures automàtiques de correcció només s'apliquen a les comunitats autònomes, la resta de mesures correctives s'apliquen a tots els nivells d'administració territorial, inclòs també, per tant, l'Estat. Així, en cas d'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, l'objectiu de deute o la regla de la despesa, l'administració incomplidora formularà un pla econòmicofinancer que permeti, en un any, el compliment d'aquests objectius o de la regla de la

92. K. von Lewinski, *Öffentliche Insolvenz und Staatsbankrott*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2011.

93. M. Klopfer, *Verfassungsrecht*, 2011, Art. 26. Marg. 237.

94. Art. 20 LOEPSF.

despesa. El pla economicofinancer haurà de contenir, com a mínim: les causes de l'incompliment; les previsions tendencials d'ingressos i despeses, i la descripció, quantificació i calendari d'aplicació de les mesures de sanejament incloses en el pla.<sup>95</sup> En cas que una administració incorri en una situació de dèficit estructural, haurà de presentar un pla de reequilibri que, a més d'incloure els continguts propis d'un pla economicofinancer, haurà de recollir la trajectòria prevista per assolir l'objectiu d'estabilitat pressupostària, desagregant l'evolució dels ingressos i les despeses i de les seves principals partides.<sup>96</sup>

La tramitació dels plans economicofinancers i els plans de reequilibri és diferent, però, segons quina sigui l'administració incomplidora. Si es tracta de l'Administració central, el pla ha de ser elaborat pel Govern, a proposta del Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques, i es remetrà a les Corts Generals per a la seva aprovació.<sup>97</sup> Si l'administració incomplidora és una comunitat autònoma, el pla economicofinancer o el pla de reequilibri elaborat pel seu respectiu govern serà remès al CPFF per tal de comprovar si les mesures adoptades són idònies i adequades per al compliment dels objectius corresponents. Si el CPFF considerés que les mesures contingudes en el pla no garanteixen la correcció de la situació de desequilibri, requerirà a la comunitat autònoma afectada la presentació d'un nou pla. En el cas que la comunitat no presenti un nou pla en el termini requerit, o el presenti amb mesures que el CPFF considera insuficients, es preveu l'aplicació d'una bateria de mesures coercitives, que seran analitzades més endavant.<sup>98</sup> D'acord amb aquestes previsions, doncs, el CPFF només controla els plans autonòmics i no els estatals. A més, a diferència del model alemany, el CPFF intervé només en la formulació dels plans, però no en la seva supervisió posterior.

La supervisió del compliment dels plans economicofinancers i dels plans de reequilibri s'atribueix al Ministeri d'Hisenda, a través d'uns informes trimestrals en els quals el CPFF no hi té cap paper, més que el de tenir el dret d'estar informat sobre el seu contingut.<sup>99</sup> En el cas que en els informes de seguiment es verifiqui alguna desviació

---

95. Art. 21 LOEPSF.

96. Art. 22 LOEPSF.

97. Art. 23.2 LOEPSF.

98. Art. 23.3 LOEPSF.

99. Art. 24.3 LOEPSF.



de l'aplicació de les mesures previstes en el pla, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques requerirà a l'administració responsable perquè justifiqui la desviació i, si escau, inclogui noves mesures per redreçar la situació. Si en l'informe del trimestre següent al que s'ha efectuat el requeriment es comprova que persisteix l'incompliment, s'aplicaran les mesures coercitives previstes a la llei.<sup>100</sup>

Paral·lelament al que succeeix amb les mesures preventives, el model d'acord amb el qual s'han dissenyat les mesures correctives a la legislació espanyola no garanteix el principi d'objectivitat en el control dels plans estatals i impedeix la participació de les comunitats autònomes en el control dels plans autonòmics. Aquests dos problemes queden resolts, en canvi, en la legislació alemanya, amb l'atribució de les funcions de supervisió a l'StabilRat. En concret, la qüestió relativa a la falta d'objectivitat i independència de l'òrgan encarregat de supervisar els plans de reequilibri, en el cas espanyol, suposa una clara vulneració del Reglament UE 473/2013, de 21 de maig de 2013, que imposa que l'òrgan encarregat de la supervisió dels projectes i plans pressupostaris per a la correcció del dèficit excessiu tingui caràcter expert i sigui independent de l'administració supervisada. En el cas alemany, la participació del Consell Assessor Independent (*Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates*) en els procediments de dèficit excessiu dona compliment als requisits imposats pel dret de la Unió Europea.

Cal recordar de nou, també, que la legislació alemanya no preveu l'adopció de cap mesura coercitiva sobre la corporació territorial infractora, per entendre que qualsevol intervenció més intensa, o l'establiment de mesures sancionadores, vulneraria el principi d'autonomia financera. La legislació espanyola, en canvi, preveu una relació de mesures coercitives que en un cas comporten l'aplicació interna de les mesures previstes a la legislació europea en el supòsit d'un dèficit excessiu o del risc d'incompliment del principi d'estabilitat per part dels estats membres, i en un altre cas suposa la regulació d'un estat d'excepció constitucional que permet l'aplicació de les mesures previstes a l'article 155 de la Constitució espanyola.

100. Art. 24.3 LOEPSF.

### 4.3. Mesures coercitives: la regulació d'un estat d'excepció constitucional

La legislació espanyola preveu que, en cas de falta de presentació, falta d'aprovació o incompliment del pla economicofinancer o del pla de reequilibri, l'administració pública responsable haurà d'aprovar la no-disponibilitat de crèdit i haurà de constituir un dipòsit amb interessos al Banc d'Espanya equivalent al 0,2 per cent del PIB. El dipòsit serà cancel·lat en el moment en què s'apliquin les mesures que garanteixin el compliment dels objectius pressupostaris corresponents. Aquest dipòsit deixarà de meritjar interessos o es podrà convertir en una sanció si persisteixen els incompliments.<sup>101</sup>

En cas que no s'aprovi la no-disponibilitat de crèdit o les mesures adoptades per l'administració incomplidora siguin insuficients, el Govern podrà enviar una comissió d'experts que, sota la direcció del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, s'encarregui de supervisar la situació econòmica i pressupostària de l'administració afectada. L'administració afectada està obligada a facilitar tota la documentació requerida per la comissió d'experts i a complir les mesures proposades per aquesta. En virtut d'aquesta informació, la comissió d'experts presentarà una proposta de mesures, que farà públiques i que seran d'obligat compliment per les comunitats autònomes. Aquesta mesura posa en qüestió el principi d'autonomia financera, com hauria reconegut el mateix Tribunal Constitucional abans de l'aprovació de l'article 135 CE.<sup>102</sup>

Finalment, en el cas que una comunitat autònoma es negués a complir les mesures coercitives imposades, es podrà posar en funcionament el mecanisme excepcional d'incompliment previst a l'article 155

101. En concret, segons l'article 25.2.b) LOEPSF, si en el termini de tres mesos des de la constitució del dipòsit no s'ha presentat o aprovat el pla, o no s'han adoptat les mesures corresponents, el dipòsit no meritjarà interessos. Si transcorregut un nou termini de tres mesos persisteix l'incompliment es podrà acordar la conversió del dipòsit en multa coercitiva. Aquests preceptes presenten un total paral·lelisme amb els articles 4, 5 i 6 del Reglament 1173/2011, sobre l'execució efectiva de la supervisió pressupostària a la zona de l'euro, i amb els articles 6 a 12 del Reglament 1177/2011, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu, que regula les sancions de la Unió Europea aplicables als estats en cas, respectivament, de risc de desequilibri pressupostari i de dèficit excessiu.

102. Com molt bé analitza T. de la Quadra-Salcedo Janini, "¿Se ha transformado la autonomía política y financiera...", 2013, pp. 59-68, a la STC 134/2011, de 24 de juliol, el Tribunal Constitucional va entendre que la substitució de la competència de la comunitat autònoma per a l'elaboració d'un pla economicofinancer seria inconstitucional; i aquesta ombra d'inconstitucionalitat no s'aclareix amb el suport que atorga l'article 135 CE, que no dóna a l'Estat un "plus de capacidad de control sobre las Comunidades Autónomas".

CE. No correspon en aquest moment entrar a analitzar aquest mecanisme excepcional previst a la Constitució espanyola, que també té el seu equivalent en l'article 37 GG.<sup>103</sup> El que sí que es pot fer notar, en tot cas, és que aquest precepte està pensat per posar-lo en funcionament en cas d'incompliment, per part de les comunitats autònomes, de les obligacions que la Constitució o les lleis els imposen. Equiparar aquestes obligacions amb l'obligació de complir les mesures proposades per una comissió d'experts i, així mateix, establir de forma imperativa l'entrada en funcionament d'aquest mecanisme excepcional suposa una extensió més que discutible de les previsions de l'article 155 CE.<sup>104</sup>

En tot cas, la posada en funcionament d'aquest mecanisme, segons l'article 26.1 LOEPSF, exigeix que el Govern adreci un requeriment al president de la comunitat autònoma per tal que compleixi les seves obligacions. En cas que aquest requeriment no sigui atès, el Govern, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, adoptarà les mesures necessàries per tal d'obligar la comunitat autònoma a l'execució forçosa d'aquestes obligacions. El precepte estableix textualment que "per a l'execució d'aquestes mesures, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de la comunitat autònoma".

## 5. Conclusions

En aquest treball s'han pogut contrastar dues maneres ben diferents d'afrontar les obligacions imposades per la Unió Europea en matèria de limitació del deute públic en dos estats compostos. En el cas alemany, el legislador federal assumeix que l'obligació de compliment dels límits d'endeutament i de dèficit públic correspon tant a la Fede-

103. Cal recordar que l'article 155 CE estableix que "si una Comunitat Autònoma no complia les obligacions que la Constitució o les lleis li imposen, o actués de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment al president de la Comunitat Autònoma i, en el cas de no ser atès, amb aprovació de la majoria absoluta del Senat, podrà acordar les mesures necessàries per obligar aquella al compliment forçós de les esmentades obligacions". Per a l'execució d'aquestes mesures, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes. Aquest precepte té el seu equivalent en l'article 37 GG, que estableix que "si un *Land* no compleix les obligacions federals que la llei fonamental o una altra llei federal li imposin, el Govern federal, amb l'aprovació del Bundesrat, podrà adoptar les mesures necessàries per imposar al *Land* el compliment d'aquests deures per via coactiva federal. Per a l'execució de les mesures federals coactives, el Govern federal o el seu representant té dret a impartir instruccions a tots els *Länder* i a les seves autoritats".

104. M. Medina Guerrero, "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal", *REDC*, 98, 2013, pp. 144.

ració com als *Länder*, i sotmet tots dos nivells d'administració territorial al control de l'*StabilRat*, que és un òrgan de participació conjunta. En el cas espanyol, el legislador estatal sembla pressuposar que els incompliments dels límits esmentats només poden venir dels nivells territorials no estatals, i sotmet aquests, i en concret les comunitats autònomes, a un estricte control per part del Ministeri d'Hisenda. D'aquesta manera no només no es dona una resposta satisfactòria als eventuais incompliments de l'Administració de l'Estat, sinó que, en limitar el paper del CPFF, que és l'òrgan de representació de les comunitats autònomes, trenca l'equilibri que ha de marcar la relació entre els dos nivells d'administració territorial.

Aquestes diferències no deixen de sorprendre si es pren en consideració que les dues lleis, la *StabilRatG* i la LOEPSF, responen als mateixos impulsos i finalitats. Com ja s'ha esmentat, aquestes normes són el resultat de la constatació del fet que la supervisió per part dels *Länder* i les comunitats autònomes del seu propi pressupost no ha pogut evitar el significatiu augment de l'endeutament d'aquestes corporacions territorials i, per tant, el de la Federació i de l'Estat en el seu conjunt. Des d'una perspectiva jurídica, totes dues lleis vénen a desenvolupar els preceptes constitucionals que introdueixen la limitació del deute públic a Espanya i Alemanya, i comparteixen, per tant, la mateixa posició dins el sistema de fonts. En darrera instància, aquestes lleis són fruit de l'esforç d'Espanya i d'Alemanya per posar de manifest la seva voluntat de compliment de les obligacions que han assumit com a membres de la Unió Europea.

No sembla que hi hagi cap raó jurídica que expliqui la diferent posició de l'*StabilRat* en relació amb el control del dèficit i el deute de la Federació i els *Länder*, en comparació amb el paper del CPFF en el control de l'Administració de l'Estat espanyol i de les comunitats autònomes. Més aviat sembla que són raons vinculades a la conjuntura política actual les que expliquen el marcat protagonisme que atribueix la LOEPSF al Ministeri d'Hisenda en l'articulació del control pressupostari i del deute públic de tots els nivells d'administració territorial. Aquest model impedeix que el control dels pressupostos de l'Estat es porti a terme amb garanties d'objectivitat i dificulta la participació de les comunitats autònomes en algunes decisions bàsiques per al manteniment de la seva autonomia financera. Com ja s'ha dit, una decisió d'aquesta mena és, en tot cas, exemplificativa del marcat caràcter recentralitzador de la legislació estatal espanyola encaminada a controlar el deute públic.

## Bibliografia

- ÁLVAREZ CONDE, E., et al., "La reforma del artículo 135 CE", *REDC*, 93, 2011, pp. 159-210.
- ÁLVAREZ CONDE, E., i SOUTO GALVÁN, C., *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid: IDP-URJC, 2012.
- ANTPÖHLER, C., "Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung - Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 2, 2012, pp. 223-439.
- ARIAS ABELLÁN, M. D., "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las Comunidades Autónomas", *REAF*, 18, 2013, pp. 126-168.
- ARROYO GIL, A., "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania". *REAF*, 10, 2010, pp. 40-71.
- . "La cláusula de estabilidad presupuestaria: tras la senda constitucional alemana". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, pp. 38-47.
- BASSOLS COMA, M., "La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma". *REDA*, 155, 2012, pp. 21-41.
- BREDT, S., "Der europäische 'Stabilitätspakt' benötigt mitgliedsstaatliche Verankerung". *Zeitschrift Europarecht (EuR)*, 40, 2005, pp. 104-111.
- CALVO VÉRGEZ, J., "El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de financiación autonómica". *Crónica Tributaria*, 139, 2011, pp. 7-43.
- CARRASCO DURÁN, M., "Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas". *REAF*, 18, 2013, pp. 169-206.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.; MIGUEZ MACHO, L., i ALMEIDA CERREDA, M., "Constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y cláusula del estado social". *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2012, pp. 339-349.
- CORDERO GONZÁLEZ, E. M., "La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder". *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 289-324.
- DE LA HUCHA CELADOR, F., "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública". *REDF*, 153, 2012, pp. 21-48.
- . "La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las administraciones públicas". *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, 2013, pp. 242-286.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., "La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004". *REP*, 126, 2004, pp. 151-176.

- . “¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, pp. 59-68.
- DETER, G., “‘Nationale Nachhaltigkeitsstrategie’ und Grundgesetz”. *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, 3, 2012, pp. 157-163.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., i LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M., “Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España”. *Diario La Ley*, 7760, 2011, pp. 1 i ss.
- EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*. Madrid: lustel, 2012.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F., “La autonomía financiera de las comunidades autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *REDF*, 156, 2012, pp. 11-30.
- ESPARZA OROZ, M., “La jurisprudencia constitucional sobre la legislación de estabilidad presupuestaria”. *Revista Jurídica de Navarra*, 52, 2011, 203-230.
- ESTEVE PARDO, M. L., “El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales”. *Anuario de Gobierno Local*, 2012, pp. 153-172.
- FASSBENDER, B., “Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer Schuldenbremse für die Länder”. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2009, pp. 737-741.
- FASSBENDER, K., “Der europäische ‘Stabilisierungsmechanismus’ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 13, 2010, pp. 793-856.
- GAITANIDES, C., “Der Nationale Stabilitätspakt nach der Föderalismusreform—eine Fiktion?”. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 43, 2007, pp. 3089-3152.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. *RAP*, 187, 2012, pp. 31-66.
- . “La aplicación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria a las entidades locales”. A COSCULLUELA MONTANER, L. M.; MEDINA ALCOZ, L. (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Civitas, 2012.
- . “La adopción de la estabilidad presupuestaria en la Constitución Española”. *Ius Publicum*, 3-4, 2013, pp. 1-69.
- GARCÍA-MONCÓ, A., i FALCÓN Y TELLA, R., “La reforma del artículo 135 de la Constitución”. *Revista General de Derecho Europeo*, 25, 2011, pp. 5 i ss.
- GARCÍA ROCA, J., “El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento”. *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, 2013, pp. 40-93.

- GARCÍA ROCA, J., i MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Pamplona: Aranzadi, 2013.
- HÄDE, U., "Sobre la reforma del federalismo en Alemania". *Teoría y Realidad Constitucional*, 24, UNED, 2009, pp. 479-489.
- . "Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUZW)*, 20 (12), 2009, pp. 399-403.
- . "Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform". *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, 13, 2010, pp. 541-572.
- HELLER, R. F., *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen*. Hamburg: Decker, 2010.
- HENNEKE, G., "Gemeinschaftsorgan Stabilitätsrat. Verfassungsvorgaben, gesetzliche Ausformung, verabschiedete Kennziffern und Schwellenwerte". *Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl)*, 2010, pp. 313-318.
- HORN, N., "Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro". *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 20, 2011, pp. 1393-1472.
- JARASS, H. D., "Art. 109a Grundgesetz". A JARASS, H. D., i PIEROTH, B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, Kommentar*. München: Beck, 2011.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A., *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Documento 3/2012.
- KEMMLER, I., "Nationaler Stabilitätspakt und Aufteilung der EU-Haftung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform", *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 12, 2006, pp. 529-576.
- KLOEPFER, M., *Verfassungsrecht, Bd. 1, Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht*. München: Beck, 2011.
- KÖLLING, G., "Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental Alemana de 2009". *REAF*, 13, 2012, pp. 74-106.
- KUBE, H., "Art. 109 GG". A MAUNZ, T., i DÜRIG, G., *Grundgesetz. Kommentar*. München: Beck, 2012.
- LAZO VITORIA, X., *El control interno del gasto público estatal*. Madrid: Tecnos, 2008.
- LENZ, C., "Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz". *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 2009, pp. 2561-2624.
- LÓPEZ DÍAZ, A., "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España". *REDF*, 157, 2013, pp. 29-35.
- LÓPEZ DÍAZ, A., MORÁN MÉNDEZ, E., "El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda". *Presupuesto y Gasto Público*, 73, 2013, pp. 49-66.
- MARCO PEÑAS, E., "Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea. El Six Pack". *Revista Española de Control Externo*, 14 (41), 2012, pp. 31-80.



- MARTÍ DEL MORAL, A.J., "La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria". A COSCULLUELA MONTANER, L., i MEDINA ALCOZ, L. (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*. Madrid: Civitas, 2012, pp. 271-292.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A., "La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas". *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, pp. 147-185.
- MAYER, C., "Greift die neue Schuldenbremse?". *Archiv des öffentlichen Rechts* (AöR), 136, 2011, pp. 266-322.
- MEDINA GUERRERO, M., "La reforma del artículo 135 CE". *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 131-164.
- . "El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal". *REDC*, 98, 2013, pp. 109-147.
- NAVARRO FAURE, A., "El Gobierno económico de la Unión Europea y los principios de justicia en el gasto público en una hacienda plural". *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, 2013, pp. 121-140.
- REIMER, E., "Art. 109-113 Grundgesetz". A EPPING, V., i HILLGRUBER, C. (dirs.), *Beck Online-Kommentar GG*, 2009. [També a *Grundgesetz. Kommentar*, München: Beck, pp. 1514-1572]
- REIMER, K., "Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus". *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW), 27, 2010, pp. 905-2000.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R., "La incidencia de la estabilidad financiero-presupuestaria en los ordenamientos constitucionales de la Unión Europea". *Crónica Presupuestaria*, 1/2013, pp. 106-120.
- RUIZ ALMENDRAL, V., "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional". *EDE*, 41, 2012.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J., i GARCÍA DÍAZ, M. A., "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica". *REAF*, 15, 2012, pp. 124-164.
- SÄNGER, R., "Déficit fiscal y delimitación constitucional del endeudamiento público en Alemania". *Respublica*, 3, 2011, pp. 31-51.
- SCHLIEMANN, H., "Von der Schuldenbremse zur Normenbremse". *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP), 2009, pp. 193 i ss.
- SCHMIDT, R., "Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen des zweiten Föderalismusreform". *Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl)*, 20, 2009, pp. 1274-1288.
- SCHOLL, B., "Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG". *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), 63, 4, 2010, pp. 165 i ss.
- SOSA WAGNER, F., i FUERTES, M., *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, "El Six Pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea". *Boletín Económico del ICE*, 3022, 2012, pp. 3-13.
- TAJADURA, J., "Reforma constitucional e integración europea". *Claves de Razón Práctica*, 216, 2011, pp. 20-28.
- . *Comunidades Autónomas y déficit público. El desarrollo legislativo del nuevo artículo 135 de la Constitución*. Fundación Ciudadanía y Valores [[http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1329132892\\_cc.aa\\_y\\_deficit\\_publico.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1329132892_cc.aa_y_deficit_publico.pdf)], 2012.
- THOMASIS. S., "Der Stabilitätsrat: Ein fiskalpolitisches Gremium zwischen Kontinuität und Neuanfang". HETSCHKO, C.; PINKL, J.; PÜNDER, H., i THYE, M. (co-ords.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Hamburg: Bucerius Law School Press, 2012.
- THYE, M., i KLUTH, W., *Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz*. Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 2010.
- VIVER PI-SUNYER, C., "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya". *REAF*, 13, 2011, pp. 146-185.
- VON LEWINSKI, K., *Öffentliche Insolvenz und Staatsbankrott*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.
- . *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Stabilitätsratsgesetz*. Baden-Baden: Nomos, 2012.
- WEBER, A., "Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUZW)*, 24, 2011, pp.929-968.
- . "Elementos de Derecho europeo e internacional para la garantía de la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria". *REDC*, 98, 2013, p. 39-61.

## RESUM

Aquest article té per objectiu analitzar, des d'una perspectiva del dret comparat, els mecanismes de control establerts per garantir el compliment de la limitació constitucional del deute públic a Espanya i Alemanya. En concret, s'analitzen la Llei alemanya de creació del Consell d'Estabilitat per a la prevenció de situacions de crisi pressupostària, en comparació amb la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, posant l'accent especialment en el procediments, els mitjans d'intervenció i els òrgans encarregats de fer complir els límits de dèficit estructural establerts per la Unió Europea. Aquesta anàlisi comparada permet contrastar dues maneres ben diferents d'afrontar les obligacions imposades per la Unió Europea en matèria de limitació del deute públic en els estats compostos. En el cas alemany, el legislador federal assumeix que l'obligació de compliment dels límits d'endeutament i de dèficit públic correspon tant a la Federació com als Länder i sotmet ambdós nivells d'administració territorial al control del StabilitätsRat, que és un òrgan de participació conjunta. En el cas espanyol el legislador estatal sotmet els nivells territorials no estatals i, en concret, les comunitats autònomes, a un estricte control per part del Ministeri d'Hisenda i limita a funcions merament consultives el paper del Consell de Política Fiscal i Financera. D'aquesta manera no només no es dona una resposta satisfactòria als eventuais incompliments per part de l'Administració de l'Estat, sinó que s'estableixen importants desequilibris en la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes.

**Paraules clau:** mecanismes de control del deute públic; Consell alemany d'estabilitat pressupostària; Consell de Política Fiscal i Financera.

## RESUMEN

Este artículo tiene por objeto analizar, desde una perspectiva del derecho comparado, los mecanismos de control establecidos para garantizar el cumplimiento de la limitación constitucional de la deuda pública en España y Alemania. En concreto, se analizan la Ley alemana de creación del Consejo de Estabilidad para la prevención de situaciones de crisis presupuestaria en comparación con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, haciendo especial hincapié en los procedimientos, los medios de intervención y los órganos encargados de hacer cumplir los límites de déficit estructural establecidos por la Unión Europea. Este análisis comparado permite contrastar dos formas distintas de afrontar las obligaciones impuestas por

la Unión Europea en materia de limitación de la deuda pública en los Estados compuestos. En el caso alemán el legislador federal asume que la obligación de cumplimiento de los límites de endeudamiento y de déficit público corresponde tanto a la Federación como a los Länder y somete ambos niveles de administración territorial al control del StabilitätsRat, que es un órgano de participación conjunta. En el caso español el legislador estatal somete a los niveles territoriales no estatales y, en concreto, a las comunidades autónomas, a un estricto control por parte del Ministerio de Hacienda y limita a funciones meramente consultivas el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De este modo, no solo no se da una respuesta satisfactoria a los eventuales incumplimientos por parte de la Administración del Estado, sino que se establecen importantes desequilibrios en la relación entre el Estado y las comunidades autónomas.

**Palabras clave:** mecanismos de control de la deuda pública; Consejo alemán de estabilidad presupuestaria; Consejo de Política Fiscal y Financiera.

## ABSTRACT

This article aims to analyze, from a comparative law perspective, the control mechanisms take in place to ensure compliance with the constitutional limitation of government debt in German and Spain. Specifically were analyzed, the German law creating the Stability Council to prevent situations of budget crisis, compared to the Spanish Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability, with particular emphasis on the procedures, intervention measures and organs created to enforce structural deficit limits set by the European Union. This comparative analysis allows us to contrast two very different ways of dealing with the obligations stipulated by the European Union on the limitation of public debt in the composite States. In the German case, the federal law submits both levels of territorial administration (Bund and Länder) to the control of a joint participation body (StabilitätsRat). In the Spanish case the state law submits the regional levels to strict control by the Ministry of Finance and limited the role of the Council of Fiscal and Financial Policy to merely advisory functions. This not only does not give a satisfactory response to any failure by the State Administration, but it causes imbalance between the State and the Autonomous Communities.

**Keywords:** control mechanisms of public debt; Germany's Stability Council; Fiscal and Financial Policy Council.